

VARGA ATTILA

A törvények alkotmányossági ellenőrzésének kezdetei Romániában (1866–1923) – az 1923-as Alkotmány szabályozása, annak tudományos és joggyakorlati előzményei

The Beginnings of Constitutional Control of Laws in Romania (1866–1923) – the Regulation of the 1923 Constitution and its Scientific and Practical Antecedents

Abstract: On the occasion of the centenary of the anniversary of the Romanian Constitution of 1923, this paper formulates some ideas, observations, and appreciations about it. It presents historical facts, the historical context of the drafting and adoption of the Constitution, analyses and statements of contemporaries. In particular, the work deals with the emergence and development in Romania of the constitutionality control of laws in organic connection with the provisions of the Constitution of 1866, with the debates on this subject in legal doctrine as well as the jurisprudence of that period, which contributed to the express regulation of this constitutional law institution. These were the prerequisites for the regulation of the 1923 Constitution, which in Article 103 provided for the exclusive jurisdiction of the High Court of Cassation in the United Sections to review the constitutionality of laws in subsequent proceedings arising in a specific case. The Constitution thereby enshrined the practice of reviewing the constitutionality of laws according to the American model.

Keywords: constitution, constitutionality review of laws, subsequent constitutionality review of the tram company process, legal doctrine, case law, High Court of Cassation.

Összefoglaló: Jelen tanulmány a száz éve, 1923-ban elfogadott román Alkotmányról fogalmaz meg gondolatokat, észrevételeket, értékeléseket. Történelmi tényeket ismertet és a történelmi kontextust mutatja be, illetve idéz korabeli álláspontokat és jelenlegi elemzéseket is. A tanulmány kiemelten foglalkozik a törvények alkotmányossága ellenőrzésének a romániai kialakulásával, fejlődésével, szerves összefüggésben a korábbi, 1866-os Alkotmány rendelkezéseivel, a korabeli jogtudományi vitákkal és bírósági joggyakorlattal, melyek jelentős mértékben járultak hozzá, hogy az 1923-as Alkotmány kifejezetten is a Legfelsőbb Semmitőszék hatáskörébe utalta a törvények alkotmányosságának az utólagos, konkrét perben felmerült ellenőrzését. Ezzel az alkotmány szentesítette az alkotmányossági normakontroll amerikai modell szerinti ellenőrzésének a gyakorlatát.

Kulcsszavak: alkotmány, a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, utólagos normakontroll, villamosok társaságának a pere, jogi doktrína, bírói joggyakorlat, Legfelsőbb Semmitőszék.

1. Néhány történeti tény

A román állam alkotmányos fejlődését, az alkotmányos ciklusok elmélete¹ alapján vizsgálva, akkor az 1923-as Alkotmány elválaszthatatlan az első írott 1866-os Alkotmánytól, következésképpen a kettő egyfajta minőségi, tartalmi egységet, és az államiság szempontjából meghatározó változások (az I. világháborút lezáró, Románia számára rendkívül kedvező békeszerződések, mely új területi és népességi, következésképpen szuverenitási viszonyokat teremtett), valamint magának az 1866-os Alkotmány, jelentős módosításai ellenére is, kimutatható folytonosságot jelenítenek meg. Ennek okán tekinthető ez egy önálló alkotmányos korszaknak, amelyet a román államiság létrejötte, jelentős területi megerősödése, a demokratikus rendszer kiépítése és annak konszolidálása jellemez.

Ez a román alkotmánytörténet szempontjából a román államiság kialakulása, megerősödése, demokratikus fejlődése szempontjából a legjelentősebb korszak.

Történelmi léptékben mérve két rendkívül rövid korszak következik. 1938-ban bevezetik a királyi diktatúrát, felfüggesztik a '23-as Alkotmányt, de még ugyanebben az évben (1938-ban) új Alkotmányt fogadnak el, ami 1944 augusztusáig van hatályban.

A következő rövid alkotmányos ciklus, időszak 1944. augusztus 31-ével kezdődik, amikor is a jelentős mértékben megváltozott, de egyben meglehetősen bonyolult történelmi helyzetben nem lehet új alkotmányt elfogadni, és ezért a felfüggesztett 1923-as Alkotmányt, jelentősebb módosításokkal, újra hatályba helyezik. Ez a második időszak 1947. december 30-ig tart, amikor is I. Mihály király lemond a trónról (pontosabban lemondásra kényszerítik) és kikiáltják a köztársaságot. 1948. április 13-án elfogadják az új, a Román Népköztársaság alkotmányát, mely szakít a korábbi polgári jellegű, demokratikus rendszerrel, és a szocialista diktatúra politikai rendszerét vezeti be. Ez egyúttal egy újabb alkotmányos ciklust jelent, melyet a kommunista alkotmányok, az 1848-as, 1952-es és az 1965-ös Alkotmányok fémjeleznek.²

A román parlament 1923 márciusában, a Képviselőház 26-án, a Szenátus a rákövetkező nap, 27-én fogadta el az Alkotmányt, amit a király 28-án hirdetett ki, és március 29-én lett közzétéve a Hivatalos Közlönyben. Ezek a nagyon vázlatosan, mintegy jelzésszerűen felsorolt leginkább releváns történelmi tények.³

1 Az alkotmányos ciklus koncepciójával, felfogásával, annak tartalmával a román alkotmányjogi szakirodalomban több szerző is foglalkozott. Említésre méltó: Cristian IONESCU: *Conceptul și conținutul ciclurilor constituționale*, A.U.B Seria Drept, 1993/ XLII, valamint Gheorghe IANCU, Vlad Alexandru IANCU: *Teoria ciclurilor constituționale*, Editura Universul Juridic, București, 2015. Gheorghe Iancu meghatározása szerint „az alkotmányos ciklusok a történelmi korszakok keretében megjelenő időszakok, melyekben az írott vagy szokásjogon alapuló alkotmányos elvek és szabályok, tartalmuk és formájuk tekintetében egységet, homogenitást, valamint stabilitást és harmóniát mutatnak. Azonos demokratikus avagy nem demokratikus hagyományokon alapulnak.” I. m., 33.

2 Ezen alkotmányos ciklusokról lásd Cristian IONESCU: *Teoria generală a dreptului constituțional, Drept constituțional și instituții politice*. Editura Hamangiu, București, 2017, 331.

3 A román alkotmánytörténet fejlődéséről: Eleodor FOȘCENEANU: *Istoria constituțională a României*, Editura Humanitas, București, 1992; Ion CETERCHI (coord.): *Istoria dreptului românesc*, Editura Academiei Române, București, 1980.

A száraz tényeken túlmenően vizsgált témánk, a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése sem elemezhető és értelmezhető kizárólag az 1923-as Alkotmány vonatkozó rendelkezései alapján, hiszen ez szerves összefüggésben vizsgálható az 1866-os Alkotmány előírásaival, a korabeli jogi szakirodalom által kialakított felfogásokkal és a bírói joggyakorlattal.

2. Gondolatok, észrevételek, értékelések az 1923-as román Alkotmányról

Tartalmát tekintve az alkotmány nyolc címből áll: Románia területéről, a románok jogairól, az állam hatalmi ágairól, pénzügyekről, a hadseregről, általános rendelkezésekről, az alkotmány felülvizsgálatáról, végül az átmeneti és kiegészítő rendelkezésekről.

Az 1866-os Alkotmányhoz képest az 1923-as jelentősnek tekinthető új alapelveket vezetett be. Ezeket a következőkben lehet összefoglalni:

a) Megjelenik az egységes nemzetállam fogalma.

b) A szavazási jog kiterjesztése, egyetemlegessé válása, ami a parlamenti demokráciát erősíti.

c) Jog szerinti szenátorok jelennek meg.

d) A tulajdonjog megerősítése.

e) Az állam elköteleződése a szociális védelem iránt.

f) A törvények uralmának (a jogállamiságnak) az erősítése: a törvények alkotmányossága bírói ellenőrzésének intézményesítése, a közigazgatási bírászkodás bevezetése, a semmisségi fellebbezés alkotmányos jellegűvé válása, valamint a bírák elmozdíthatatlansága révén.⁴

Lényegében éppen ezek az alapelvek, amelyek hiányoztak az 1866-os Alkotmányból, biztosítottak olyan tartalmi változást, hogy az 1923-as Alkotmány, bár az előző módosításaként jött létre, lényegében egy új Alkotmány jelentőségével bírt.

Érdekes adalék, hogy ezt az Alkotmányt elfogadásakor sokan törvénytelennek tekintették, mivel nem tartotta tiszteletben a még érvényben lévő 1866-os Alkotmány 129. cikkét az Alkotmány felülvizsgálatának eljárási szabályai vonatkozásában.

Szerkezetében és tartalmában is jelentős mértékben hasonlít az 1866-os Alkotmányra. A jogászok és különösen a jogtörténészek számára dilemmát jelent, hogy minek tekintés az 1923-as Alkotmányt: a hatályban lévő 1866-os Alkotmány módosításának vagy új alkotmánynak. Formai szempontból új alkotmány nem született, hanem a meglévőt módosították, illetve bizonyos, de jelentős eljárási szabályokat nem tartottak

4 *Uo.*, 346. Ugyanez a szerző ugyanebben a könyvében felsorolja az 1866-os Alkotmány alapelveit, melyek a következők: a) a nemzeti szuverenitás elve, b) az örökletes monarchia elve, c) az uralkodó sérthetetlenségének az elve, d) a képviseleti kormányzás elve, e) a miniszteri felelősség elve, f) a hatalommegosztás elve, g) a merev, chartális alkotmány elve, h) az alkotmány felsőbbségének elve. *Uo.*, 342.

tiszteletben. A tartalmi módosítások tekintetében, bár nem térnek el jelentősen a hatályban lévő Alkotmány szerkezetétől, de miként fentebb is jeleztük, a megváltozott történelmi helyzet, a megváltozott állam és néhány, kétségtelenül radikálisnak mondható módosítás okán, főként az utókor új alkotmányként fogta fel.

Egy román alkotmánytörténeti fejlődést bemutató, mérvadó kötet szerzője elkészítette ezt a leltárt az 1923-as Alkotmány teljes szövegéről és viszonyulásáról az 1866-os Alkotmányhoz. A számszerű adatok a következők:

a) az 1866-os Alkotmányból 57 cikk marad tartalmi és formai szempontból változatlan, érintetlen.

b) Mintegy 11 cikk csak szövegezési, egyszerűsítési változtatásokon ment át, anélkül, hogy a tartalma megváltozott volna.

c) Másik 19 cikk esetében elvettek vagy éppen hozzáadtak a szöveghez az érthetőség érdekében, de a tartalmuk érdemben nem változott.

d) További 20 cikket töröltek.

e) Végül 24 teljesen új cikket fogadtak el.⁵

Következésképpen a felülvizsgált alkotmány 87 cikke érintetlen formában vagy jelentéktelen módosításokkal maradt meg, 21 cikk jelentősebb tartalmi módosításon ment át, és 24 cikk teljesen új. A szerző véleménye szerint lehet, hogy „*mennyiségi szempontból a módosítások jelentősek, [...] de ha tartalmukat elemezzük, akkor ezek sokkal inkább az új politikai, gazdasági, szociális helyzethez való alkalmazkodást szolgálták, valamint a régi szövegek nyelvi/irodalmi és a törvényhozási technika tekintetében történő tökéletesítését*”.⁶ A szerző tehát egyértelműen alkotmánymódosításként értékeli, semmint új alkotmányként az 1923-as Alkotmányt.

Megállapítható, hogy saját korában is sokkal inkább az 1866-os Alkotmány módosított változatának tartották, semmint teljes egészében új alkotmánynak.

Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy demokratikusabb jellegű volt, elsősorban a szavazási rendszer megváltoztatása révén, hiszen eltörölte a korábbi cenzusos szavazást, másrészt kiszélesítette a jogok és szabadságok körét.

Az 1923-as Alkotmány különösen az elmúlt harminc évben szépült meg és vált a demokratikus rend, a tisztelet, a tekintély, a monarchia, egy vélt és csak helyenként valós (arisztokratikus) elegancia iránti nosztalgia forrásává, az egykori és mára imáron elhomályosult nagyság viszonyítási pontjává.

A százéves centenáriumi évforduló alkalmával, az ünnepi méltatások mellett, elszigetelten elhangzanak józanabb értékelések, kritikusabb hangok is.

Ezek közül idézem a kiváló politológus, Ioan Stanomir néhány gondolatát: „*az 1923-as Alkotmány magán hordozza a kor, a két világháború közötti időszak valamennyi paradoxonát. Bármely más szövegnél jobban illusztrálja Nagy-Románia kormányzati rendszerének sikereit és hiányosságait, tökéletlenségét. [...] az idő múlásával a szabadság képeként, képzeteként jelenik meg, melyeket az új tirannusok eltörölnek. Utóéletében az 1923-as Alkotmány sokkal emlékeztetesebb és világosabb, mint konkrét alkalmazásának időszakában. A XX. századik diktatúrákkal folytatott harcában a '23-as alaptörvény, a mérsékeltség és a joguralom jeleként tűnik fel. A jelen*

5 Eleodor, FOCȘENEANU: *Istoria constituțională a României (1859-2003)*, Ediția IV., Editura EIKON, București, 2018, 79–80.

6 *Uo.*, 81.

azonban a kritikus szemlélet felvállalására is kötelez. Az 1923-as Alkotmány a kor politikai rendszerében a brätianui liberalizmus győzelmét hirdeti, amely valójában a központosítást és az autoritarizmust művelte, olyan eszközökkel, melyek rendeltetése az új állam konszolidálása volt.

Ionel Brätianu⁷ autoriter liberalizmusának apoteózisa éppen az 1923-as Alkotmány, mely nem javította ki a végrehajtó hatalom primátusát biztosító parlamenti rendszer hiányosságait. Csakúgy, mint az 1866-os Alkotmány hatálya alatt, a választások nem jelentettek mást, mint már egy eldöntött opció életbe ültetését: a testületek, a (kormány-) kabinetek akarata szerint alakultak, a népakarat gyakorlása, kifejezése a kormány által ellenőrzött keretek között történt. A két világháború közötti időszak politikai rendszere igazából sohasem teljesítette a gyulafehérvári nyilatkozat elhatározásait: igazából az emberi méltóság és a politikai szabadság nem volt biztosítva. Az univerzális szavazás tartalmában sérült a választási korrupció gyakorlata által.”⁸ A szerző rövid, de tömör és sommás esszéjét a következő fontos gondolattal zárja: „Az 1923-as Alkotmány, melyre, mint a diktatúrákkal való hadakozásként hivatkoznak, kétségtelenül túléli saját elmúlását, de az alaptörvény utóéletét összekeverik magának az alkotmányosságnak a követelményeivel.”⁹

Szerintem ezek az észrevételek nem szorulnak további kommentálásra.

A magam részéről arra a következtetésre jutottam a román alkotmánytörténet fejlődését vizsgálva, hogy magának a román államiság fejlődésének a sajátossága, illetve valamennyi modernizációs törekvésnek a fő előmozdítója vagy éppen akadálya mindig egy-egy új alkotmány.

Az állam politikai és jogrendszerének, de még gazdasági életének alakulása, átalakulása is adott alkotmányhoz kötötten indul el. Jellemzően ezek a modernizációs és reformkísérletek, ha nem is tekinthetjük valamennyit teljes egészében sikerteleneknek, hiszen bizonyos részeredmények felmutathatók, bizonyos területeken valós reformokat mindegyik megkezdett, de összességükben a legtöbbjük vagy éppenséggel mindegyikük a befejezetlenség, a megtorpanás, a stagnálás jegeit mutatják.

Mikor már valamilyen külső és/vagy belső okok miatt „kifulladt” az éppen hatályban lévő alkotmány, akkor jött egy új (vagy jelentősebben módosított) alkotmány, új elképzelésekkel és új perspektívákkal.

Romániának, a jelenleg hatályban lévő is beleszámítva, hét alkotmánya volt.

A jelenlegit megelőző hat alkotmányból csak az 1866-os és az 1923-as tekinthető demokratikus alkotmányoknak. Az 1938-as királyi diktatúra, valamint az 1948-as, 1952-es és 1965-ös kommunista diktatúra alkotmányai lényegében zsákutcás, valós perspektíva nélküli, az ország modernizációs törekvéseit, annak folyamatát erősen visszavetítő alkotmányok voltak.

A demokratikus alkotmányok, bár kétségtelenül szükségesek, nélkülözhetetlenek, de semmiképpen sem elégségesek egy ország, egy állam gazdasági, szociális, politikai,

7 Ion I. C. BRĂTIANU (1864–1927) neves liberális politikus, egy politikusdinasztia meghatározó alakja. 1909–1927 között a Nemzeti Liberális Párt elnöke, melyet apja, Ion C. Brătianu alapított. 1895-től Párizsban szerzett mérnöki diplomát, ötször volt miniszterelnök, az 1923-as Alkotmány elfogadásának időszakában is 1922–1926 között, de volt belügyminiszter és külügyminiszter is.

8 Ioan STANOMIR internetes bejegyzése 2023. március 29-én, www.contributors.ro

9 Uo.

kulturális, jogi fejlődéséhez. Szükség van tervekre, elképzelésekre, stratégiákra, a társadalom szerves fejlődésére, hogy valóban egy tartós és valós modernizációs pályára álljon.

Ezek az alkotmányok lényegében minden esetben igazodási pontok, alkalmazkodási elköteleződések voltak alapvetően külső elvárásokhoz vagy éppen kényszerekhez, anélkül, hogy egy belső szerves fejlődés jogi visszaigazolásai lettek volna.

Az 1923-as Alkotmány jelentősnek mondható rendelkezései között tarthatjuk számon, hogy a férfi és nő közötti jogegyenlőség elismeréseként politikai jogokat, közöt-tük szavazati jogot biztosít a nőknek, mely jog gyakorlásának feltételeit az alkotmány külön (speciális) törvényre bízta.¹⁰

Új, de rendkívül jelentős rendelkezés a halálbüntetés eltörlése.¹¹ Továbbá az alkotmány biztosítja a magántulajdont,¹² valamint rendelkezik a tulajdon kisajátításának tilalmáról.¹³

Az alkotmány rögzíti azon demokratikus elvet, miszerint a hatalom a nemzettől ered.¹⁴ A törvényhozói hatalmat közösen a király és a parlament gyakorolja. A két-kamarás parlament képviselőházból és szenátusból áll.¹⁵ A választási rendszer nagy változása, hogy a szavazás egyetemleges, egyenlő, titkos, közvetlen és kötelező.¹⁶

A végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolja a király nevében.¹⁷ A királyi család egyetlen tagja sem lehet miniszter.¹⁸

Az igazságszolgáltatás tekintetében érdemes megjegyezni, hogy tilos volt rendkívüli bíróságok létrehozása valamely konkrét polgári vagy büntetőper okán vagy valamely személlyel kapcsolatos ítékezés miatt.¹⁹

A törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, azaz az alkotmányossági normakontroll hatáskörével a Legfelsőbb Semmitőszék Összevont Tagozatai rendelkeztek.²⁰

Ez utóbbival kapcsolatosan, mai felfogásunk szerint, azt mondanánk, hogy a '23-as Alkotmány az alkotmányossági normakontroll amerikai modelljét alkalmazta, azonban ez nem az amerikai minta tudatos követése, választása volt, hiszen amit a későbbiekben európai, kelsen-i modellnek nevezünk, az igazából a XX. század második

10 Az 1923-as Alkotmány 6. cikke. Érdemes egy sajátos helyzetet megemlíteni ezzel kapcsolatban. Az 1866-os Alkotmány nem ismerte el a nők szavazati jogát, nem rendelkeztek politikai jogokkal. Besszarábiában a századfordulón a nőknek volt szavazati joguk, mi több, az Ország Tanácsában (Sfatul Țării) egyetlen nőként Elena Alistar megszavazta a Romániával való egyesülést, és mikor ez megtörtént, román állampolgárként el is vesztette a szavazati jogát, amit csak az 1923-as Alkotmány hatálybalépésével szerzett vissza.

11 Az 1923-as Alkotmány 16. cikke. Szükséges megjegyezni, hogy nem teljes körű a halálbüntetés tilalma, ugyanis az megmarad kivételes esetekben, nevezetesen a háború idején érvényben lévő katonai büntető törvénykönyv rendelkezéseit alkalmazva.

12 Az 1923-as Alkotmány 17. cikke.

13 Az 1923-as Alkotmány 15. cikke.

14 Az 1923-as Alkotmány 33. cikke.

15 Az 1923-as Alkotmány 34. cikke.

16 Az 1923-as Alkotmány 64. cikke.

17 Az 1923-as Alkotmány 92. cikke.

18 Az 1923-as Alkotmány 85. cikke.

19 Az 1923-as Alkotmány 101. cikke (2) bekezdése.

20 Az 1923-as Alkotmány 103. cikke (1) bekezdése.

felétől, végétől számítva terjed el. Bár az első alkotmánybíróság Ausztriában 1920-ban, majd Csehszlovákiában létrejön ugyan, ezeket ismerte is a '23-as alkotmányozó, de az újdonság bizonytalansága és a tapasztalatok hiánya miatt sem a jogtudomány, sem az alkotmányozó hatalom számára nem volt követendő példa, különösen, hogy a bíróságok már rendelkeztek korábbi saját gyakorlattal.

Talán meglepő lehet, hogy a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, ez a rendkívül specifikus, sajátos alkotmányjogi intézmény az, amely a fentebb jelzett értékeléssel szemben mutat a szerves, belső fejlődésre utaló jegyeket.

Az, hogy a törvények összhangban kell legyenek az alkotmány betűjével és szellemiségével, ez az alkotmányosság, a jogállamiság alapkövetelménye, ami teljesen magától értetődő egy demokratikus politikai rendszerben.

Következésképpen ez a gondolat, a törvények alkotmányosságának a követelménye, az alkotmány felsőbbségének az elismerése révén már az 1866-os Alkotmányban is jelen volt.

Az azonban, hogy ezt miként lehet ellenőrizni, milyen intézményes keret lehet a megfelelő ezen követelmény érvényesítésére, az már egy teljesen más kérdés.

A törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, az alkotmányossági normakontroll részben a jogtudomány elemző munkája, és nagyobb mértékben a bírói, különösen a legfelsőbb bírói joggyakorlat eredményeként alakult és fejlődött.

Meglehetősen nagy ívű és egyenetlen ez a fejlődés, hiszen a kezdeti, teljes egészében politikai ellenőrzéstől fokozatosan történt az átmenet a bírói, igazságszolgáltatási ellenőrzésig, majd ez utóbbi módszernek az alkotmányi rögzítéséig az 1923-as Alkotmányban, és teljes megszűnésén át a kommunista rendszerben 1948–1992 között, hogy egy teljesen új formában és modell szerint szülessen újra a jelenlegi alkotmánybíráskodás.

Az, ahogyan alkotmányos rendelkezés formájában megjelenik az alkotmányossági normakontroll bírói, igazságszolgáltatási módja az 1923-as Alkotmányban, az éppen ennek a jogtudományi vitának, fejlődésnek és bírói joggyakorlatnak a következménye, amely az 1866-os Alkotmány alapján és különösen a századforduló, a XX. század első két évtizedében zajlott.

3. Az alkotmányossági ellenőrzés elméleti és gyakorlati megalapozása

Az 1866-os Alkotmányban nincsen semmilyen kifejezett szabályozás, de utalás sem a törvények alkotmányosságának az ellenőrzésére. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne létezett volna az a jogtudományi, bírói vagy éppen társadalmi elvárás, valamint az az általános jogi, politikai vagy éppen morális követelmény, hogy a törvények összhangban legyenek az alkotmánnyal.

Azt pedig éppenséggel nehéz lenne kijelenteni, hogy létezett volna a mai értelemben használatos előzetes (a priori) és utólagos (a posteriori) ellenőrzés.

És mégis. Némi tudományos fantáziával és kreativitással Ion Deleanu kolozsvári professzornak sikerült levezetnie néhány alkotmányos rendelkezésből, miszerint ha közvetett formában is, de beszélhetünk egyfajta előzetes és utólagos alkotmányossági normakontrollról, miközben ennek nincsen meg sem a jogi, alkotmányi szintű szabályozási, sem az intézményi háttere.

Az 1866-os Alkotmány 32. cikk első három bekezdése meghatározza, hogy a törvényhozó hatalmat a király és a parlament két háza, nevezetesen a Képviselőház és a Szenátus gyakorolja. Következésképpen a törvényhozó hatalom három részből állt. Miközben a király, az uralkodó rendelkezett törvénykezdeményezési joggal, ugyanakkor a parlament két háza által elfogadott törvényt szankcionálhatta. Ez azt jelentette, hogy a király akár meg is tagadhatta a törvény kihirdetését, ami tényleges vétőjogot jelentett számára, és ezt egyfajta sajátos előzetes alkotmányossági normakontrollnak lehetne minősíteni.

Másrészt az 1866-os Alkotmány 34. cikke azt is kimondja, hogy az alkotmány és a törvények értelmezésére jogosult a parlament és a király, amely jogértelmezés kötelező jellegű, és ami ez esetben egyfajta utólagos alkotmányossági normakontrollhoz hasonlítana.²¹

Valójában ez az előzetesnek, illetve utólagosnak nevezett „normakontroll” pusztán politikai jellegű, jogi következményeket maguk után nem vonó, alapvetően önkontrollnak számító aktusok.

Ennek ellenére az kétségtelen, hogy a korabeli alkotmányjogászokat, közjogászokat foglalkoztatta a kérdés, hogy lehetséges-e, illetve miként valósítható meg a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, illetve miként illeszthető a létező alkotmányos rendbe.

A legfőbb érvek, amelyeket a korabeli alkotmányjogi szakirodalom megemlít a törvények alkotmányossága ellenőrzésének a létjogosultságára, a következők:

1. A törvények alkotmányosságának az ellenőrzése nemhogy nem sérti a hatalommegosztás elvét, de kifejezetten garanciája ezen elv tiszteletben tartásának.
2. Alapvető fontosságú különbséget tenni alkotmány és rendes (egyszerű) törvények között, ami alapja egyben a jogszabályok hierarchikus rendjének.
3. A bírák elsődleges feladata a jogviták, a jogi konfliktusok megoldása. Amennyiben a per keretében a bírónak választania kell az alkotmány szövegének alkalmazása és az alkotmány szövegének ellentmondó, azzal összhangban nem lévő rendes törvény között, akkor az alkotmány szövegét kell hogy alkalmazza. A bíró fejében meg sem fordulhat, hogy elutasítsa a jogvita megoldását, azon indok alapján, hogy az alkotmány, és nem a rendes törvény szövegét kell alkalmaznia.²²

21 Ion DELEANU: *Justiția constituțională*, Editura Lumina Lex, București, 1995, 139. Hasonló álláspontot képvisel Tudor Drăganu, a másik neves kolozsvári jogászprofesszor. Tudor DRĂGANU: *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România*, Editura Dacia, Cluj, 1991, 306.

22 Alexandru VĂLEANU: *Controlul constituționalității legilor în dreptul român și dreptul comparat*, Tipografia „Ion C. Văcărescu”, București, 1936, 266. Egy tanulmányában idézi Daniela VALEA: *Controlul constituționalității legilor în România – de la controlul politic la controlul jurisdicțional*, Revista Curentul Juridic, 2006/3–4.

A kor egyik neves vagy éppen legnevesebb alkotmányjogásza, a román alkotmányjog tudományának megteremtője Constantin G. Dissescu²³ volt az, aki a leghatározottabban kiállt a bírák azon joga mellett, hogy vizsgálhatják a törvények alkotmányosságát, és a fenti érveket is megalapozta.

„Az alkotmány lévén a társadalom szervezésének fundamentuma, minden, ami rendelkezésével nincsen összhangban, az semmis. Nem róhatják fel azt, hogy a bíróságok ezzel megsértenék a hatalmi ágak szétválasztásának elvét.”²⁴

Mi több, éppenséggel a bírácoknak ez a joga jelenti a biztosítékot a hatalommegosztás elvének a tiszteletben tartására, hiszen „amennyiben nem ismerik el a bíróságok azon jogát, hogy megállapíthassák a törvény alkotmányosságát, ezáltal hatályban marad egy alkotmányellenes törvény, mi által a rendes törvényhozó szembekekerül az alkotmányozó hatalommal”.²⁵

Hasonlóképpen vélekedett a kor másik nagy alkotmányjogásza, George Alexianu professzor,²⁶ aki egyértelműen leszögezi, hogy az alkotmány (és az alkotmányos törvények) azok, melyeket az erre a célra összehívott alkotmányozó hatalom fogadott el felsőbbrendűek a törvényhozó hatalom által elfogadott egyszerű törvényekkel szemben. Majd hozzáfűzi, hogy a törvények alkotmányossága ellenőrzésének elismerése a bírói hatalom számára lehetővé teszi a hatalmi ágak közötti ellenőrzést, amely szükséges a hatalommegosztás tényleges, effektív végrehajtása érdekében. „Amennyiben a bírónak módja van a törvény alkalmazására, úgy joga van arra is, hogy vizsgálja annak alkotmányosságát/alkotmányellenességét is.”²⁷

Alexianu szerint a bírói hatalom természetes, magától értetődő hatásköre a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, hiszen a bírák a törvény értelmezésével azt is vizsgálják, hogy a rendes törvény megfelel-e, összhangban van-e egy magasabb rendű jogszabállyal, az alkotmánnyal.

23 Constantin G. DISSESCU (1854–1932) egyetemi tanár, a bukaresti Jogi Egyetem dékánja két ciklusban, ügyvéd, igazságügyi miniszter (1906–1907, valamint 1912–1913 között), Vâlcea megyei képviselő (1884–1887) és szenátor (1909–1912 között, 32 évig a *Dreptul* című folyóirat igazgatója. Az első, az alkotmányjog mint jogág tematikáját körvonalazó, háromkötetes egyetemi traktátus (1890–1892 között jelenik meg) szerzője *Román közjog* címmel (*Drept public român*). 1911-ben megírja *Alkotmányjog (Drept constituțional)*, majd 1915-ben *Románia alkotmányjoga (Dreptul Constituțional al României)* című egyetemi jegyzeteit. Dissescu volt az, aki javasolta a nők teljes körű politikai és polgári jogainak elismerését az alkotmány szövegében, amit egyhangúlag el is fogadtak.

24 Constantin G. DISSESCU: *Drept constituțional*, 1911, 661, idézi: Ion DELEANU: *Justiția constituțională*, Editura Lumina Lex, 1995, 140.

25 Constantin G. DISSESCU: *Curs de drept public*, 1890, 533, idézi: Mircea CRISTE: *Controlul constituționalității legilor în România – aspecte istorice și instituționale*, Editura Lumina Lex, 2002, 661.

26 George ALEXIANU (1897–1946) valójában csak egyetemi docens volt, a jogtudományok doktora, közjogi és alkotmányjogi traktátusok, egyetemi jegyzetek szerzője. Transznisztria kormányzója 1941–1944 között. 1946-ban a bukaresti népbíróság háborús bűnökért halálra ítéli, majd kivégzik.

27 George ALEXIANU: *Dreptul constituțional*, cu o prefață de C. Hamnagiu, Editura Librăriei, Socec&Co, Soc. anonimă, București, 1926, 229–230. Idézi fentebb jelzett tanulmányában Daniela Valea.

Mindezekből a jogtudományi fejtegetésekből, elemzésekből, megállapításokból fontos, meghatározó következtetések születtek a későbbi alkotmányfejlődés és különösen a jelenlegi alkotmányjogi felfogás számára.

A fentiekből kitűnik, hogy legkevesebb három alkotmányjogi dogmatika szempontjából jelentős kérdéssel foglalkoztak:

a) A hatalommegosztás elvi megalapozásával, a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzésével, különösen a törvényhozó és a bírói hatalom viszonyrendszere tekintetében.

b) Az alkotmánynak mint felsőbbrendű jogi erővel rendelkező alapvető jogszabálynak az elismerésével, amelyből egyértelműen következik a törvények alkotmányosságának (a jogállami), de mindenképpen demokratikus és a jogrendszer hierarchikus rendjéből adódó követelménye. Mindez pedig lehetségessé és egyben szükségessé teszi a törvények alkotmányosságának politikai (a törvényhozás folyamatában történő) ellenőrzését és fokozatosan a bírói, igazságszolgáltató ellenőrzés előkészítését, elismerését.

c) Végül ugyancsak az alkotmányossági normakontrollt igazolja az az alkotmányjogi tétel, mely különbséget tesz alkotmányozó hatalom és rendes törvényhozó hatalom között, bár ekkor még nem körvonalazódik, nem kristályosodik ki elméletileg az eredeti és a származtatott alkotmányozó hatalom elmélete.²⁸

Mindezek a jogdogmatikai fejtegetések, megállapítások fontos, meghatározó hozzájárulását képezik az alkotmányossági normakontroll bírói gyakorlat megalapozásához, majd az 1923-as alkotmányozáshoz, amikor is tételesen, kifejezetten is rögzíti az alaptörvény a Legfelső Semmitűszék Összevont Tanácsának azon hatáskörét, hogy vizsgálja egy törvény alkotmányosságát, és adott esetben megállapíthassa alkotmányellenességét.

Már az 1923-as Alkotmány elfogadása után, elemezve az 1923 előtti időszak alkotmányossági normakontroll elméleti vitáit, megállapításait és joggyakorlatát, megfogalmazódott néhány tanulság vagy éppen követelmény, amit mindezekből le lehetett leszárnítani.

Az kétségtelen, hogy a jogi doktrína, a jogtudományi érvek vezettek el a bírói gyakorlathoz, és kezdték a bíróságok „bátrabban” vizsgálni a törvények alkotmányosságát.

A jogtudományon belül voltak azonban viták, bizonytalanságok, nagy pálfordulások is.

Jó példa erre a kor neves polgárjogi jogásza, Dimitrie Alexandresco professzor, aki kezdetben egy írásában teljes határozottsággal állt ki amellett, hogy a bíróságoknak nem csak joguk, de egyenesen kötelességük vizsgálni, igaz, csak formai szempontból, azt, hogy a törvényeket alkotmányosan fogadták-e el. Ugyanakkor a későbbiekben ezt az álláspontját teljes egészében megváltoztatta.

Kezdeti álláspontja szerint „*Ha egy törvény nem volt megszavazva, elfogadva és kihirdetve az alkotmánynak megfelelően, akkor nem lenne semmilyen ereje, így a bírónak nemcsak joga, de egyenesen kötelessége, hogy kutassa, miszerint a törvény megfelel-e az alkotmány által előírt formai követelményeknek*”. A későbbiekben azonban ugyancsak hasonló meggyőződéssel és ékesszólással már ezt írja Alexandresco: „*a bíróságoknak az a feladatuk, hogy*

28 Uo., 235.

alkalmazzák a törvényt, és nem az, hogy megítélik azt, hogy ellenőrizzék, hogy elutasítsák azt, [...] egy ilyen ellenőrzés esetén, a bíró elorozná a törvényhozó hatalom hatáskörét, a hatalommegosztás elve ezáltal kompromitálódna, a bizonytalanság és anarchia válna szomorú és végzetes eredményévé ennek a morális rendetlenségnek.”²⁹

Következésképpen az alkotmányossági ellenőrzésnek a bírói (már-már elidege-níthetetlen) hatásköréből, anarchiát okozó morális rendetlenséggé vált.

A „Villamosok Társaságának” pere

Romániában a törvények alkotmányossága ellenőrzésének kezdetét a Villamosok Társaságának (a továbbiakban: Társaság) 1912-es peréhez kötik, mint az amerikai modell szerinti konkrét ügy kapcsán, konkrét perben felvetett, alkotmányellenességi kifogás nyomán felmerült utólagos alkotmányossági normakontroll mintapéldáját.

Röviden a történet előzményéről.³⁰ A bukaresti liberális párti városvezetés (az élén az első liberális polgármester, Vintilă Brătianu³¹ elhatározza, hogy korszerű villa-mosokat fog bevezetni a megfelelő hálózattal a város közlekedésébe, felváltva a XX. század elejére már elavult lóvasutat.

Ezt magántőke bevonásával kívánta elérni. A nagyszabású vállalkozás megvalósítása érdekében 1909. április 14-én törvényt fogadtak el egy részvénytársaság alapítására, melynek feladata nemcsak a hálózat létrehozása lett, de annak kihasználása, karbantartása stb. is. A törvény engedélyezte a városi tanácsnak, hogy a kormány jóváhagyásával hitelt vegyen fel, és kidolgozza a Társaság alapszabályzatát.

Ennek megfelelően, mintegy a törvény alkalmazásaként, a városi tanács kidolgozta az alapszabályzatot és részvényeket bocsátott ki, és létrehozta a Társaság igazgatótanácsát és ellenőrző bizottságát. Végül bejegyzésre került a Kereskedelmi Törvényszéken (Tribunalul de Comerț) Bukaresti Villamosok Társasága elnevezéssel.

Mindezek után a Társaság megkezdte a munkálatokat Bukarest utcáin. Megvásárolta az egész hálózat kiépítéséhez szükséges anyagot. A város adminisztrációja vállalt kötelezettségének megfelelően folyósította azokat az összegeket, amelyek a részvények kibocsátásához szükségesek voltak, és a Belügyminisztérium jóváhagyásával adásvételi szerződést kötött a Társasággal az elektromos energia szolgáltatásáról.

Minden jól haladt, el is készült mintegy 15 km a hálózatból (bár a lóvasúthálózat ekkor még mindig 21 km volt), amikor is közbeszólt a politika, mivel a liberálisokat,

29 Dimitrie ALEXANDRESCO (1950–1925) egyetemi tanár, ügyész, bíró, de elsősorban mint ügyvéd ismert, az összehasonlító jogi tanulmányok romániai megteremtője. Dimitrie ALEXANDRESCO: *Explicațiunea dreptului civil român*, tomul 1, partea I, 60. Idézi: Alexandru VĂLEANU: *Controlul constituționalității legilor în dreptul român și dreptul comparat*, 267–268, valamint Ion DELEANU: *Justiția constituțională*, 140.

30 A történetet leíró forrás: Mircea CRISTE: *Controlul constituționalității legilor în România – aspecte istorice și instituționale*, Editura Lumina Lex, București, 2002, 59–66.

31 Vintilă BRĂȚIANU (1867–1930) Ionel I. C. Brătianu testvéröccse. Politikus, mérnök, közgazdász. 1907–1910 között Bukarest főpolgármestere, 1922–1926 között pénzügyminiszter, 1927–1928 között miniszterelnök.

a Petre Carp³² vezette konzervatívok váltották mind a város vezetésében, mind a kormányban, parlamentben, akik egyáltalán nem lelkesedtek, pontosabban nem támogatták ezt az egyébként sikeres modernizációs tervet.

Az új városvezetésnek a támadásra akkor nyílt kedvező alkalma, amikor a Társaság munkálatai keresztezték a régi hálózatot, és konfliktusba kerültek a lóvasút fenntartóival. A Társaság a városi vezetés támogatását kérte, de ez elutasította, azzal az indokkal, hogy a Társaság nem törvényesen jött létre.

A konzervatív kormány pedig megsemmisítette a Társaság alapszabályzatára vonatkozó, az előző kormány által adott jóváhagyást, a belügyminiszter, Alexandru Marghiloman³³ pedig elrendelte a folyó munkálatok leállítását.

Ezek az intézkedések, mivel kifejezetten politikai megfontolások alapján születtek, visszaélések voltak. Ebből egy per indult a Társaság és a Belügyminisztérium között.

A per folyamán azonban a kormány egy törvényerejű jogszabályt fogadott el 1911. december 18-án, melyet értelmező (az 1909-es törvényt értelmező) jogszabálynak nevezett, és amely ugyan nem szünteti meg a Villamosok Társaságát, de egy új alapszabályzatot fogadott el számára. Továbbá előírta, hogy engedélyezi a város vezetésének a Társaság gépeinek, berendezéseinek a visszavásárlását előállítási áron (piaci értékén jóval alul). A részvényeseknek pedig névértékben visszaadja részvényeiket, 6%-os kamattal. Mindez azonban lényegében a Társaság kisajátításával volt egyenértékű, hiszen a Társaságot ezáltal megfosztotta vagyonától, a részvényeseket pedig a részvényeiktől.

A Társaság a perben alkotmányossági kifogással élt, és kétségbe vonta ennek az értelmező jogszabálynak az alkotmányosságát és alkalmazhatóságát. Az Ilfov megyei Törvényszék előtt a Társaság azt az álláspontot tartotta fenn, hogy a törvény sérti a hatalommegosztás elvét (az 1866-os Alkotmány 14., 31. és 36. cikkeit), hiszen egy folyamatban lévő jogvitába szól bele, azt kívánja ilyen módon lezárni. Másrészt a törvény sérti a tulajdonhoz való jogot, az Alkotmány 19. cikkét, mely szerint a tulajdon, bármilyen természetű, szent és sérthetetlen.

A kormány és a város vezetésének a jogi álláspontja az volt, hogy a bíróságnak nincsen hatásköre eldönteni, hogy a törvény megfelel, avagy nem az alkotmány rendelkezéseinek, mivel ez esetben a bíróság elorozná a törvényhozó hatalom jogait, amely törvényhozó egyedüliként jogosult a törvény alkotmányosságának a megítélésére.

Észrevehető, hogy két álláspont ütközik, egyrészt a törvény alkotmányosságának kizárólag politikai ellenőrzését elfogadó nézet, amely korábban is létezett, és az az új felfogás, hogy a bíró az igazságszolgáltatási eljárás keretében jogosult vizsgálni a törvények alkotmányosságát, adott esetben pedig megállapítani alkotmányellenességét.

32 Petre CARP (1837–1919) konzervatív politikus. Bonnban végezte jogi és politikatudományi tanulmányait. Volt külügyminiszter, nagykövet, és két alkalommal miniszterelnök 1900–1901, valamint 1911–1912 között, a Konzervatív Párt képviselőjében. Több alkalommal is megválasztották képviselőnek és szenátornak.

33 Alexandru MARGHILOMAN (1854–1925) konzervatív politikus. A jogi és politikatudományi egyetemet Párizsban végezte 1879-ben. Volt éppen az Ilfov megyei törvényszék ügyésze, majd bírója, miután ügyvéd lett 1881-től. 1884-ben pedig megválasztják képviselőnek. Több kormányban töltött be miniszteri tisztséget. 1918 márciusa és novembere között miniszterelnök volt.

A jogi probléma megoldása. Az Ilfov megyei Törvényszéknek döntenie kellett mind a hatásköri kérdésben, mint az 1911-es törvényre vonatkozó érdemi, alkotmányossági kifogás ügyében.

A Törvényszék elismerte hatáskörét a törvény alkotmányosságának vizsgálatára, éppen a hatalommegosztás elvére alapozva. Megállapította, hogy a bírói hatalom szerepe az, hogy az elébe hozott peres ügyekben alkalmazza mind az alkotmányt, mind a rendes törvényeket. A *Marbury vs. Madison* ügyben (mely megalapozta az amerikai modellt) hozott határozathoz hasonló érvelést fogalmazott meg a román bíróságnak is, indoklásában: „*ha a bíróság előtt felvetik az alkalmazandó törvény ütközését az Alkotmány konkrét rendelkezéseivel, a bíróságnak elsősorban az alkotmányos rendelkezéseknek kell hogy adjon, mely rendelkezések autoritásuknál fogva kötelezőek mind a törvényhozóra, mind a bíróra nézve*”.³⁴

Ami a jogi kérdés érdemi részét illeti, a Törvényszék megállapította, hogy a törvény megsértette az 1866-os Alkotmány 14. és 36. cikkeit a hatalommegosztás elvére, valamint a 19. cikket is a tulajdonjogra vonatkozólag. Ez utóbbival kapcsolatban, mivel az alkotmányos rendelkezés előírja, miszerint senkit sem lehet kisajátítani, csak törvényileg megállapított közhasznú cél érdekében, valójában a törvény rendelkezett a Társaság vagyonáról és a részvényesek tulajdonáról. A határozat kifejtette, hogy a tulajdonjog nem abszolút jog, hanem csak a törvényben meghatározott keretek/korlátok között lehet gyakorolni. A kifogásolt törvény azonban sérti, mi több, felszámolja a Társaság és részvényeseinek egyéni tulajdonjogát, mely egy valóságos, az alkotmány által tiltott kisajátítás.

A Belügyminisztérium, elégedetlen lévén a határozattal, megfellebbezte azt a Legfelsőbb Semmitőszéknél, kérve, hogy állapítsa meg, miszerint a Törvényszék visszaélt a hatalmával, amikor a törvény alkotmányosságát vizsgálta.

A Legfelsőbb Semmitőszék azonban helybenhagyta az első fokon hozott határozatot, és nem állapított meg hatalommal való visszaélést a Törvényszék részéről. Elvi, ma is érvényes jelentőségű megállapítása, hogy hatalommal való visszaélés abban az esetben lett volna, ha hivatalból járt volna el a bíróság, megkeresés nélkül, egy konkrét ügyre vonatkozólag. Amennyiben hivatalból vizsgálná bármely bíróság egy alkalmazandó törvény alkotmányosságát, és esetleg alkotmányellenesnek minősítené, ami által semmissé válna a törvény, ez súlyos, nyilvánvaló beavatkozás lenne a bírói hatalom részéről a törvényhozó hatalom hatáskörébe.

Ez a precedensértékű, jogtörténeti jelentőségű ügy, illetve két bírósági határozat megerősítette a már korábban is létező jogtudományi álláspontot, miszerint a bíróságok vizsgálhatják a törvények alkotmányosságát, és alapot adott ezen nézetek továbbfejlesztéséhez. A per egyik ügyvédje, aki fel is szólalt, S. Rosental, a következő, követségben költői kérdéseket fogalmazta meg: „*Ha megsértik az alkotmányt, mi lenne ennek szankciója? Mire lenne jó, mit szolgálna az Alkotmány, ha egy törvényhozónak jogában állna figyelmen kívül hagyni azt, ha nem létezne semmilyen szankció; ki állíthatna meg egy rosszhiszemű törvényhozót, vagy azt, aki meg nem engedett célokat követve lépne át az alkotmányt? Mi haszna az alkotmány létének, ha nincsen semmi különbség közte és a rendes törvények között?*”³⁵

34 Az Ilfov megyei Törvényszék 1912. február 2-i 919-es határozat, megjelent a *Curierul Judiciar* 1912. évi 13. számában. A határozat szövegezője Algiu bírósági tanácsbíró.

35 Mircea CRISTE: *i. m.*, 66–67.

Ezek mind olyan kérdések, amikre a választ a következő évtizedekben adja meg a szakirodalom, és válik majd 1990 után a jogi doktrína számára is teljesen egyértelművé és a joggyakorlat számára evidenciává.

Ráérezve, anélkül azonban, hogy ennek elméleti megalapozottsága, kidolgozottsága meglelt volna, a kor több jogtudósa is kifejti, miszerint sem a törvényhozó hatalom, miként a többi hatalmi ág sem rendelkezik eredeti hatáskörökkel, hanem ezek mindegyike az alkotmányozó hatalomtól, az alkotmányból származtatott. Paul Negulescu professzor³⁶ fogalmazta meg: „*A parlament, amikor nem tartja tiszteletben az Alkotmányt, amikor egy olyan törvényt fogad el, amely megsérti azt, törvénytelen törvényt fogad el. Következésképpen az igazságszolgáltatás feladata, hogy ezt a törvénytelen állapotot megállapítsa, és ezzel egyidejűleg eltávolítsa a törvénytelen jogszabályt, biztosítva a törvény uralmát.*”³⁷

Közel húsz évvel az 1912-es legfelsőbb bírósági határozat után egy másik neves közjogász, aki kezdetben bírálta a határozatot, mégis elismerte a törvények alkotmányossága ellenőrzésének a szükségességét. Kritikája szigorúan az akkor hatályban lévő jogszabályokat figyelembe véve állapította meg, hogy szerinte a bíróságoknak nem volt hatáskörük cenzúrázni a törvényeket. Álláspontját, melyben osztozott az ügyben különvéleményt megfogalmazó bíró, az Alkotmány 34. cikkére alapozta, mely kizárólag a törvényhozónak adta meg a jogot a törvény értelmezésére. Alexianu professzor azonban elismerte, hogy a Legfelsőbb Semmitőszék „*feláldozta a törvényt szövegét, annak érdekében, hogy egy magasabb rendű és az állam alkotmányos életében teljes mértékben szükséges elv győzedelmeskedjen. Ha akkoriban ennek az elvnek a szükségessége nem is tűnt annyira evidensnek, mára, a háború után, a mai parlamentek előtt, ebben senki sem kételkedhet.*”³⁸

Az 1912-es Legfelsőbb semmitőszéki határozatot követő időszakban, el egészen az 1923-as Alkotmány elfogadásáig, amely tételesen is rögzítette a bíróságok hatáskörét a törvények alkotmányosságának az ellenőrzésére, két figyelemre méltó és tanulságos jelenség következik be. Egyrészt a parlament sokkal megfontoltabb lett a törvényalkotásban, és figyelt arra, hogy tiszteletben tartsa az alkotmány rendelkezéseit, másrészt természetessé vált, hogy a bíróságok vizsgálhatják a törvények alkotmányosságának az ellenőrzését, és nem is vonakodtak ezt megtenni.

Az 1923-as Alkotmány rendelkezései a törvények alkotmányossági ellenőrzéséről

Nemcsak maga az 1923-as Alkotmány jelenik meg manapság többnyire ideálizáltan, jelentősen megszépítve, de a korabeli Nemzeti Liberális Párt szerepe is az alkotmány létrejöttében, valamint annak modernizációs hatása. Azt azonban ebben a múltat megszépítő távlatban is látnunk kell, hogy a parlamentben többségben lévő liberálisok egyszerűen figyelmen kívül hagyták az 1866-os Alkotmány 129. cikkelyét. Ez ugyanis az alkotmány felülvizsgálatának eljárását olyan módon szabályozta, hogy amennyiben a Parlament eldönti, hogy módosítani kívánja az alkotmányt, vagy újat

36 Paul NEGULESCU (1874–1946) a közigazgatási jog professzora, több közigazgatási jogi és alkotmányjogi egyetemi jegyzet szerzője.

37 Paul NEGULESCU: *Curs de drept constituțional*, București, 1927, 486. Idézi Mircea Criste: *i. m.* 67.

38 George ALEXIANU: *Studii de drept public*, Vremea, București, 1930, 70.

akar elfogadni, akkor azt fel kell oszlatni, és Alkotmányozó Gyűlést kell választani.³⁹ A liberálisok „nagyvonalúan” túlléptek ezen, és elérték a királynál, hogy összehívja a parlament két házát mint alkotmányozó gyűlést. Nyilvánvalóan egyrészt a politikai „pragmatizmus” vezette őket, hiszen minek új választás, amikor már az akkori parlamentben megvolt az alkotmányozó többségük, másrészt a politikai önzésük, azon történelmi szerep vindikálására, hogy ők egyedülként megalkotói a nagy történelmi aktusoknak, beleértve Nagy-Románia első alkotmányának az elfogadását is.

Az alkotmányozás előtti évben, annak mintegy előkészületeként, tudományos szakmai közvitaként, 1922. március 10-én konferenciát szerveztek. Ami a törvények alkotmányossága ellenőrzésének kérdését illeti, erről leginkább gyakorló jogászok és jogtudósok vitáztak. Ismerték az amerikai modellt és az éppen létrejött európai megoldást is, az osztrák és csehszlovák alkotmánybíróságokat. Ez utóbbiakat nem tartották igazán hatékonyaknak. Andrei Rădulescu⁴⁰ professzor, a csehszlovák alkotmánybíróság kapcsán, mely hét tagból állt, és amelyből három nem bírő, hanem a törvényhozás képviselője volt, személyükre vonatkozólag igencsak sommás véleményt fogalmazott meg: „A törvényt elfogadó hatalom kreatúrái alkotmányosnak fogják találni azt. Ha a bírák közül egyet meggyőzők, akkor az ügy meg van nyerve.”⁴¹

A másik modell azonban (amely akkoriban az egyetlen modellnek számított) a konkrét esetekben történő bírósági ellenőrzése a törvények alkotmányosságának, vonzó, modern amerikai specialitásnak tűnt az akkori közjogi gondolkodásban, különösen, hogy volt az 1912-es román precedens is.

Ez utóbbi kapcsán sokan úgy vélték, hogy akár alkotmányos szabályozás nélkül is hatáskörük van a bíróságoknak törvények alkotmányosságának az ellenőrzésére, de az az álláspont kerekedett felül, hogy a jogállamiság biztosítékaként mégis jobb, ha ez tételesen is megfogalmazódik az alkotmányban.

Az említett, 1922-es konferencián ezzel kapcsolatosan elhangzottakból idézve: „Mi lesz a biztosítéka az alkotmány megsértése ellen? Mondják: a nyilvánosság, a sajtó. De ugye tudják, mit jelent a közvélemény és a sajtó hatása egy törvényhozó testületre, ha az nem akarja figyelembe venni az alkotmányt? Már mondták, hogy a végső megoldás a forradalom lenne. De nem hiszem, hogy boldog az az ország, amely közjogi berendezkedését egy ilyen eszközre alapozza. Nem a forradalom kell legyen a biztosítéka az alkotmányos államszervezetnek, nem is kell gondolnunk arra, hogy a jogok és szabadságok védelme a forradalomban állna. Az állam,

39 Az 1866-os Alkotmány 129. cikkének eredeti román szövege: „Puterea legiuitoare are dreptul de a declara că este trebuința a se supune reviziunei dispozițiunile din Constituțiune anume aretate. După acea declarațiune, citită de trei ori din 15 în 15 zile în ședința publică și primită de ambele Adunări, acestea sunt disolvate de drept și se convocă altele în termenul prescrist de art. 95. Adunările cele noi proced în acord cu Domnul la modificarea puncturilor supuse reviziunei. În acest caz Adunările nu pot delibera decât cel puțin două treimi a membrilor din cari se compun nu sunt prezenți, și nici o schimbare nu se poate adopta dacă nu se va întruni cel puțin două treimi de voturi.”

40 Andrei RĂDULESCU (1880–1959) jogász, egyetemi tanár, jogtudós, a Román Akadémia tagja. A román jogtörténeti iskola megeremítőjeként tartják számon. 1938-ban a Legfelsőbb Semmitő- és Ítéлőszék elnöke, ahonnan 1940 szeptemberében, jogtalanul, Antonescu rendelete által eltávolítják. Ugyanezt a tisztséget a kommunista rendszerben feljárnják neki, de nem fogadja el.

41 Mircea CRISTE: *i. m.*, 124.

*amely ilyen értelemben lenne megszervezve, nem érdemli meg, hogy jogállamnak tekintsék. Más biztosíték kell, és ez nem lehet más, mint a bírói hatalom.*⁴²

Az alkotmányozást előkészítő viták során a jogászok mellett érveltek, hogy a törvények alkotmányosságának ellenőrzése csak utólagos normakontroll lehet, egy peres ügyben merülhet fel, és a bíróság határozata a felekre kötelező, tehát inter partes hatá-sú. Ellenezték azt, hogy közvetlenül, bárki megtámadhasson egy törvényt, amennyiben úgy vélné, hogy az alkotmányellenes.

Végül az alkotmányozás során hosszas viták után jutottak el az elfogadott nor-maszöveghez, a 103. cikk első bekezdéséhez, mely elfogadott formájában a követke-zőképpen rendelkezik: *„Csak a Semmitőszék Összevont Tagozatainak van joga a törvények alkotmányosságának az elbírálására, és azokat, amelyek ellentmondanak az Alkotmánynak, alkalmazhatatlannak nyilvánítsa. A törvények alkotmányossága fölötti ítéltkezés csak a bírált ügyre korlátozódik.*”⁴³

A szöveggel kapcsolatban még javaslati formájában felmerült az a vita, hogy egyen-lőtlenséget, megkülönböztetést teremt a bírák között, a bírói hatalmon belül azzal, hogy ezt a jogot, ezt a hatáskört, nevezetesen a törvények alkotmányosságának az el-lenőrzését csak a Legfelsőbb Bíróság bírái számára biztosítja. Még C. G. Dissescu is, aki az alkotmány általános előterjesztője volt, (a szenátus képviselőjében) azon véle-ményének adott hangot, hogy valamennyi bíró egyenlő, a békebírótól a Semmitőszék elnökéig, hiszen valamennyien arra esküdtek fel, hogy tiszteletben tartják a törvényt és az alkotmányt. Következésképpen, álláspontja szerint ezen 103. cikk hatálybalépé-sével a bírák két kategóriája fog létezni, aszerint, hogy gyakorolhatják, avagy nem az alkotmányossági ellenőrzés hatáskörét.

Végül nagy többséggel szavazták meg, hogy kizárólag a Legfelsőbb Semmitőszék Összevont Tagozatai végezhesse az alkotmányossági ellenőrzést az igazságszolgáltatás megfelelőbb adminisztrálása érdekében, és egyben elosztatva azt a mondhatni jogos aggodalmat, hogy bármelyik bíró a törvény ellenőre lehessen.

A törvények alkotmányosságának bírói ellenőrzését előíró 103. cikk mai értéke-lése, értelmezése és elemzése kapcsán, mintegy összefoglalva a fentieket, a következő megállapítások fogalmazhatók, illetve fogalmazódtak meg:

a) A rendelkezés, ha közvetett módon is, de szentesítette az alkotmányosság elvét, elismerve egyszersmind az alkotmány felsőbbségének elvét is, melynek szerves tarto-zéka a törvények alkotmányossága. Ezt pedig biztosítani kell mind formai szempontból, tiszteletben tartva a törvények elfogadásáról szóló eljárási szabályokat, mind tartalmi (anyagi) vonatkozásban az alkotmány tartalmi rendelkezései tekintetében.

b) 1923 előtt a törvények alkotmányossági ellenőrzése kizárólag a bírói joggya-korlatban mutatkozott, a '23-as Alkotmány elfogadásával ez az ellenőrzés alkotmányos igazolást, legitimációt kapott.

42 Az 1922-es konferencia anyagának közreadott szövege: *Conferința ținută la 10 martie 1922, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, Editura Humanitas, București, 1990, 288.

43 Az 1923-as Alkotmány 103. cikke (1) bekezdésének román nyelvű szövege a következő: *„Numai Curtea de Casație în secțiunile unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și de a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrare Constituției. Judecata asupra constituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat.”*

c) A 103. cikk biztosította az alkotmányos átmenetet/áttérést egy diffúz bírói normakontrollról, melyet mindegyik bíróság magáénak tudott, egy koncentrált, központosított, a Legfelsőbb Semmítőszék Összevont Tagozatai által megvalósított bírói ellenőrzésre.

d) Valamely törvény alkotmányosságának a kérdését kizárólag egy peres ügyben lehetett perbeli kifogásként felvetni, és semmiképpen sem közvetlen úton, peren kívüli direkt megkeresés formájában. Ez a formája az alkotmányossági normakontrollnak utólagos ellenőrzést biztosított a Legfelsőbb Bíróság számára egy konkrét, folyamatban lévő per kapcsán.

e) Az alkotmányossági megkeresésnek nem volt automatikusan felfüggesztő hatása a perre nézve. A felek beleegyezésére volt szükség, hogy a bíróság elrendelhesse a per tárgyalásának a felfüggesztését.

f) A Legfelsőbb Semmítőszék határozata, mely a kifogásolt törvény, törvényi rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg, mindig csak a felekre nézve, *inter partes* volt hatással, és nem lehetett sohasem *erga omnes*, mindenkire nézve kötelezőek.⁴⁴

Végül a magam számára azt a következtetést fogalmaztam meg, hogy miközben általában az alkotmányfejlődés a legtöbb esetben nem egy belső szerves fejlődés, belső viták, eszmei vagy éppen gyakorlati konfrontációk eredménye, hanem külső elvárásoknak, követelményeknek történő kényszeres vagy éppen meggyőződés szerinti megfelelés volt, a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, ennek kialakulása, fejlődése el egészen a mai, a korábitól teljes mértékben eltérő alkotmányossági normakontrollig, éppenséggel egy belső szerves fejlődést mutat.

Ez pedig még akkor is nagy jelentőségű volt és egyben kedvező, pozitív hatással bírt saját korában, de még a mai alkotmánybíráskodásra is, annak ellenére, hogy ez utóbbi, a jelenlegi működő alkotmányossági normakontroll egy másik, az európai, kelsenii modellt honosította meg.

⁴⁴ Ezen összegzésről részletesebben Ion DELEANU: *i. m.*, 142–144.